

Telaah Pembangunan Ekonomi Indonesia

Edy Suandi Hamid — M'B Hendrie Anto¹

Abstrak

Dalam tiga dasawarsa terakhir kinerja perekonomian Indonesia menunjukkan prestasi yang cukup mengagumkan, sehingga termasuk dalam High Performing Asian Economies (HPAEs). Namun demikian, masih terdapat beberapa masalah yang cukup pelik, seperti tingginya tingkat pengangguran, distribusi pendapatan yang semakin timpang, angka kemiskinan yang cukup besar, serta hutang luar negeri yang sampai pada "lampu merah". Dalam kancah internasional daya saing Indonesia menduduki posisi yang rendah, dan bahkan pada tahun 1996 cenderung turun. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan daya saing ekonomi selama ini sering kurang sistematis dan strategis, serta tidak konsisten. Masih rumitnya permasalahan ekonomi dalam negeri di satu sisi, dan tuntutan perdagangan bebas di sisi lain, telah menempatkan Indonesia pada posisi yang dilematis. Konflik antara kepentingan pemerataan dengan pertumbuhan, kepentingan domestik dan internasional merupakan contoh dilema yang tak mudah dipecahkan. Dibutuhkan suatu tekad yang kuat serta usaha yang konsisten dengan disertai kebijakan strategis untuk dapat survive di masa depan.

Walaupun kemerdekaan Indonesia telah memasuki usia lebih dari 50 tahun, namun pembangunan ekonomi yang memberikan perbaikan secara signifikan baru terjadi setelah pemerintah Orde Baru. Hal ini bukan berarti tidak adanya pembangunan ekonomi pada masa Orde Lama, tetapi pada masa itu kebijakan pembangunan gagal membawa kemajuan

pertumbuhan ekonomi. Kenyataan ini disebabkan oleh:¹

- (1) Pembangunan politik (*national and character building*) lebih mendominasi daripada pembangunan ekonomi.
- (2) Pembiayaan pemerintah dibiayai lebih dengan mencetak uang sendiri daripada pajak dan pinjaman. Akibatnya terjadi hyperinflasi (lebih dari 600 persen),

^{*}) Penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia

¹ Mudrajat Kuncoro, "Structural Adjustment in Indonesia : a Survey of Recent Development", *Kelola Gajah Mada Bussines Review*, Yogyakarta, No. 5/III/Januari 1994. Lihat pula HW Arndt, (1991), *Pembangunan Ekonomi Indonesia : Pandangan Seorang Tetangga*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, Bab 4.

ketimpangan neraca pembayaran, dan penurunan output hampir di semua sektor produksi.

Dengan keadaan struktur dan infrastruktur pembangunan yang kurang memadai, pemerintah Orde Baru segera mengadakan program stabilisasi dan penyesuaian pembangunan. Pemerintah baru ini sangat menekankan stabilitas nasional sebagai prasyarat pembangunan ekonomi. Pokok-pokok kebijakan yang dilakukan saat itu antara lain:²

- (1) Membebaskan sistem pengawasan devisa
- (2) Menerapkan prinsip anggaran dinamis sebagai pengendali inflasi
- (3) Membuka kran investasi luar negeri langsung
- (4) Mendirikan IGGI (*Inter Governmental Group for Indonesia*) tahun 1967, yaitu suatu konsorsium negara donor yang bertugas menghimpun pinjaman luar negeri bagi Indonesia.

Dengan dukungan situasi politik yang cukup stabil dan adanya *oil boom* pada awal tahun 1970-an hingga awal 1980-an, maka telah membuka peluang yang sangat baik untuk pembangunan ekonomi. Namun, di sisi lain ketergantungan pembangunan Indonesia pada hasil minyak bumi dan gas (migas) ini telah meningkatkan sensitifitas ekonomi Indonesia terhadap fluktuasi perekonomian internasional.

PRESTASI PEMBANGUNAN EKONOMI

Dalam tiga dasawarsa terakhir ini Indonesia menunjukkan prestasi pembangunan ekonomi yang cukup mengagumkan. Berbagai indikator makro ekonomi yang ada menunjukkan bahwa

telah terjadi lompatan pembangunan ekonomi. Bersama beberapa negara di Asia lainnya, Indonesia mendapat sebutan *The High Performing Asian Economies* (HPAEs), yaitu kelompok negara-negara di Asia yang memiliki kinerja ekonomi "ajaib".³ Secara ringkas prestasi pembangunan ekonomi Indonesia itu sebagai berikut:

Pertama, *tingkat pendapatan nasional dan laju pertumbuhan ekonomi cukup tinggi*. Selama tiga dasawarsa terakhir pertumbuhan ekonomi telah jauh melampaui laju pertumbuhan penduduk. Ini berarti secara riil pendapatan perkapita masyarakat mengalami peningkatan, atau kesejahteraan masyarakat secara umum membaik. Laju pertumbuhan penduduk selama ini hanya berkisar dua persen, sedangkan laju pertumbuhan ekonominya selalu di atas lima persen per tahun.

Pada awal pembangunan (1969) pendapatan perkapita Indonesia hanya mencapai US\$ 70, tahun 1989 menaik menjadi US\$ 500 dan pada tahun 1994 telah meningkat menjadi US\$ 900. Laju pertumbuhan pendapatan perkapita selama periode 1965-1989 rata-rata 4,4 persen per tahun. Laju pertumbuhan ekonomi selama periode 1965-80 mencapai rata-rata 7,0 persen, sedangkan untuk periode 1980-1989 turun menjadi rata-rata 5,3 persen. Angka pertumbuhan ini mengalami kenaikan tajam pada era 1990-an ini, yaitu tahun 1994 mencapai 7,48 persen dan tahun 1995 sebesar 8,07%.

² Mudrajat Kuncoro, *Op cit*, hal. 86

³ World Bank, (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Singapore, Oxford University Press, hal xxviii.

Tabel 1
Indikator Ekonomi Beberapa Negara Asia Pasifik

NAMA NEGARA	Pertumbuhan GNP/KAP 1965-89	GNP/KAP 1989	Pertumbuhan GDP 1965-80	Pertumbuhan GDP 1980-89	Pertumbuhan GDP 1996	EKSPOR (milyar \$)
Hongkong	6,3(%)	10.350	8,6(%)	7,1(%)	5,0(%)	38,87
Indonesia	4,4	500	7,0	5,3	8,07	11,21
Korea Sel.	7,0	4.400	9,9	9,7	9,2	33,38
Malaysia	4,0	2.160	7,4	4,9	9,2	18,56
Philipina	1,6	710	5,9	0,7	5,6	4,45
Singapura	7,0	10.450	10	6,1	8,3	29,69
Thailand	4,2	1.220	7,3	7,0	8,6	13,88

Sumber : World Bank (1991), FEER (Juli, 1996)

Tingkat pertumbuhan ini berarti melampaui target pertumbuhan rata-rata untuk PELITA VI, yaitu 7,1 persen.

Namun demikian, jika dicermati angka-angka pertumbuhan ini masih tertinggal dibandingkan dengan para negara tetangga di Asia (Asia Timur), kecuali Philipina. Diantara negara-negara HPAs saat ini Indonesia masih memiliki pendapatan perkapita yang terendah. Meskipun pada tahun 1995 pendapatan perkapita Indonesia sebesar US\$ 978, namun masih termasuk dalam *lower middle income group*. Untuk naik ke jenjang *upper middle income group* Indonesia harus menaikkan pendapatan perkapitanya minimal US\$ 2786.⁴ Di kawasan ASEAN saat ini baru Singapura, Brunei dan Malaysia yang termasuk dalam kelompok ini, sedangkan Thailand yang kini memiliki pendapatan perkapita sebesar US\$ 2210 diperkirakan akan naik ke kelompok ini tiga-empat tahun lagi.

Kedua, transformasi struktural dalam pembangunan ekonomi Indonesia juga sudah

terjadi, khususnya jika dilihat dari kontribusi sektoral atas Produk Domestik Bruto (PDB). Jika sebelumnya sektor pertanian mendominasi output nasional, maka kini kontribusi terbesar adalah sektor industri. Proses ini sejalan dengan pengalaman yang terjadi di negara-negara maju, dimana pada awal pembangunan sektor agraris atau primer yang mendominasi, dan selanjutnya posisi ini digantikan oleh peran sektor industri dan jasa. Pada tahun 1970 kontribusi sektor pertanian masih 47,5 persen, dan pada tahun 1995 angka ini telah berubah menjadi 17,19 persen. Di sisi lain sektor industri yang semula hanya berperan 8,1 persen pada tahun 1970 kini menjadi 24,28 pada tahun 1995.

Ketiga, jumlah penduduk miskin terhadap total jumlah penduduk telah semakin menurun. Meskipun secara absolut masih besar, jumlah penduduk miskin selama

⁴ *Upper middle income group* adalah negara-negara yang memiliki pendapatan perkapita sebesar US\$2.786 hingga US\$ 8.625. Kriteria ini digunakan oleh World Bank.

seperempat abad ini telah menurun dari 70 juta orang (60 persen dari total penduduk) pada tahun 1970, menjadi 25,9 persen (13,71) pada tahun 1992. Berbagai proyek dan kebijakan terus dilakukan oleh pemerintah dan non pemerintah untuk mengurangi angka kemiskinan ini.

Keempat, *stabilitas harga semakin terkendali*. Meskipun dibandingkan dengan beberapa negara Asia Timur lainnya inflasi Indonesia cukup tinggi, tetapi secara umum masih dapat dikatakan rendah. Jika pada masa lalu selalu di atas dua digit, bahkan tahun 1966 mencapai 600 persen, maka beberapa tahun terakhir rata-rata dibawah dua digit. Dalam tahun 1993 dan 1994 tingkat inflasi adalah 9,77 persen, sedangkan tahun 1995 angka ini menurun menjadi 8,69 persen.

Kelima, *neraca pembayaran semakin favourable*. Walaupun defisit neraca berjalan masih cukup besar, namun jauh lebih baik dibandingkan masa lalu.⁵ Dilihat dari struktur komoditasnya juga semakin baik, artinya jika sebelumnya didominasi oleh sektor pertanian dan ekstraktif, maka kini peranan industri semakin besar.

BEBERAPA PROBLEMATIKA MASA KINI

Jika melihat prestasi pembangunan dari sisi pertumbuhan ekonomi saja nampak bahwa Indonesia memiliki prestasi yang mengagumkan. Namun demikian hal ini bukan berarti tak dijumpai problematika. Pertumbuhan ekonomi, sekalipun secara riil (pertumbuhan ekonomi minus pertumbuhan penduduk) memang merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan ekonomi suatu bangsa, namun pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya indikator. Bahkan,

validitas indikator ini telah banyak dipertanyakan baik oleh kalangan ekonom maupun non ekonom.

Pertumbuhan ekonomi jelas sangat diperlukan, demikian pula kenaikan pendapatan perkapita masyarakat. Namun untuk menilai secara komprehensif keberhasilan pembangunan ekonomi harus dilihat pula dengan indikator lain seperti; apa yang terjadi dengan kemiskinan? bagaimana tingkat pengangguran di masyarakat?, bagaimana pola distribusi pendapatannya?. Jika satu, atau dua, dan terlebih ketiga-tiganya semakin memburuk, maka adalah janggal kalau pembangunan ekonomi dikatakan berhasil, meskipun tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan perkapitanya tinggi.⁶

Kemiskinan

Berbagai penelitian tentang kemiskinan di Indonesia telah banyak dilakukan, diantaranya oleh Van Ginneken (1969), Anne Booth (1969/1970), Hendra Esmara (1969/1970), Sajogya (1971), serta Biro Pusat Statistik (1984). Menurut Biro Pusat Statistik (BPS) jumlah penduduk dan persentase penduduk miskin di Indonesia telah semakin berkurang dari waktu ke waktu. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan (*poverty line*) selama kurun waktu 1976-1990 menurun rata-rata 12,6 persen pertahun.

Penurunan jumlah penduduk miskin

⁵ Pada 1996 defisit transaksi berjalan telah meningkat dari 2,0 persen menjadi 3,7 persen terhadap seluruh barang dan jasa yang dihasilkan perekonomian Indonesia (produk domestik bruto). Defisit transaksi berjalan hanya bisa ditutup dengan peningkatan ekspor dan pengurangan impor.

⁶ Dudley Seers, (1969), "The Meaning of Development", *International Development Review*.

Tabel 2
Perkembangan Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin

tahun	Persentase Penduduk Miskin			Jumlah Penduduk Miskin (juta jiwa)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1976	38,79	40,37	40,08	10,0	44,2	54,2
1978	30,84	33,38	33,31	8,3	38,8	47,2
1980	29,04	28,42	28,56	9,5	32,8	42,3
1981	28,06	26,49	26,85	9,3	31,3	40,6
1984	23,14	21,18	21,64	9,3	25,7	35,0
1987	20,14	16,44	17,42	9,7	20,3	30,0

sumber : BPS (1991)

sebagaimana nampak dalam tabel di atas memang menggembirakan, namun beberapa hal harus diperhatikan:

Pertama, kriteria yang digunakan untuk mengukur kemiskinan di atas memakai standar yang sangat rendah, apalagi jika dibandingkan dengan kriteria yang digunakan secara internasional,⁷ sehingga apabila standar kemiskinan ini dinaikkan diduga jumlah penduduk yang termasuk miskin akan meningkat secara signifikan.⁸ Hal ini berarti berkurangnya jumlah dan persentase penduduk miskin selama ini sebenarnya tidaklah dengan sendirinya mencerminkan peningkatan yang berarti dalam kesejahteraan masyarakat. Kiranya perlu segera diterapkan pengukuran tingkat kemiskinan dengan menggunakan kriteria standar hidup yang lebih layak.

Kedua, menurunnya angka kemiskinan absolut tidaklah sangat berarti jika kemiskinan relatifnya masih cukup besar.⁹ Kemiskinan relatif berkaitan dengan masalah pembangunan yang bersifat struktural, yaitu kebijakan pembangunan yang belum seimbang sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi

pendapatan. Meskipun kemiskinan relatif ini senantiasa ada, namun tingkat relatifitasnya harus semakin dikurangi dari waktu ke waktu. Besarnya ketimpangan distribusi pendapatan merupakan indikator kemiskinan relatif ini.

Ketiga, hingga saat ini telah banyak kebijakan pengentasan kemiskinan yang dilakukan, baik oleh pemerintah maupun non pemerintah. Dengan melihat hasil kebijakan-kebijakan ini, patut diajukan

⁷ Ahluwalia (1969) menggunakan kriteria kemiskinan dengan batasan memiliki pendapatan sebesar US\$ 50 hingga US\$ 75 per kapita per bulan untuk mengukur kemiskinan di Amerika Latin, Afrika dan Asia. Lihat, Sadono Sukirno, (1985) *Ekonomi Pembangunan : Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Jakarta, Lembaga Penerbitan FE UI, hal 61-62.

⁸ BPS menggunakan kriteria konsumsi kalori per kapita per hari atau pengeluaran per kapita per bulan sebagai kriteria kemiskinan. Penduduk tergolong miskin jika konsumsi kalornya kurang dari 2100 per kapita per hari, atau jika memiliki pengeluaran per bulan sebesar Rp. 20.614 untuk perkotaan dan Rp. 13.295 untuk pedesaan pada tahun 1990. Lihat, Biro Pusat Statistik, (1991), *Kemiskinan dan Pemerataan Pembangunan di Indonesia 1976-1990*, Jakarta.

⁹ Hendra Esmara, (1986), *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, Jakarta, Gramedia, hal 286-287.

pertanyaan apakah kebijakan pengentasan kemiskinan telah menyentuh akar masalah penyebab kemiskinan? Selain itu nampak kebijakan pemerintah dalam pengentasan kemiskinan kurang sistematis dan konsisten, disamping tidak kontinyu. Banyak kebijakan yang dilakukan hanya dalam kurun waktu pendek, dan segera muncul kebijakan baru sebelum kebijakan lama dievaluasi dan menampakkan dampaknya.

Distribusi Pendapatan

Penelitian tentang distribusi pendapatan di Indonesia menunjukkan hasil yang beragam, bahkan terkadang bertolak belakang. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan metode penelitian yang dipakai, disamping juga pemakaian jenis data.¹⁰ Hendra Esmara (1976) dengan menggunakan data SUSENAS dan Survei Biaya Hidup (SBH) mendapatkan koefisien gini sebagai berikut:

Tabel 3
Indeks Gini Indonesia 1967-1976
(Hasil Perhitungan Hendra Esmara)

	1967	1970	1976
Indonesia-kota	-	0,3265	0,3680
Indonesia-desa	-	0,3387	0,3043
Jawa-Madura-kota	0,3006	0,3319	0,3976
Jawa-Madura-desa	0,2567	0,2977	0,2955
Jakarta	0,2810	0,3098	0,3858

sumber: Hendra Esmara (1986)

Dari tabel di atas nampak bahwa indeks gini untuk Indonesia-kota, Jawa-Madura-kota, dan Jakarta menunjukkan kenaikan. Hasil perhitungan ini sejalan dengan penelitian Nurimansjah Hasibuan,

dimana pada tahun 1970 indeks Gini Indonesia sebesar 0,340 dan angka ini meningkat menjadi 0,450 pada tahun 1980.¹¹ Tahun 1982 angka ini meningkat menjadi 0,4208. Perhitungan dengan melihat distribusi pendapatan menunjukkan bahwa pada tahun 1993 sebanyak 40 persen penduduk yang berpendapatan rendah (75,3 juta jiwa) hanya menikmati 14,61 persen dari pendapatan nasional,¹² padahal pada tahun 1971 porsi pendapatan penduduk lapisan terbawah tersebut masih mencapai 26,76 persen.¹³ Dari angka-angka ini terlihat bahwa ketimpangan distribusi pendapatan masih cukup lebar, dan bahkan menunjukkan gejala peningkatan dari waktu ke waktu. Semakin besarnya ketimpangan pendapatan ini akan mengakibatkan meningkatnya kemiskinan relatif serta mencerminkan adanya ketidakadilan dan ketidakmerataan (*inequality*) dalam pendistribusian hasil-hasil pembangunan.

Tingkat Pengangguran

Pengangguran merupakan salah satu akar penyebab ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan. Semakin

¹⁰ Data yang digunakan dalam penelitian tentang distribusi pendapatan di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi empat, yaitu : data pengeluaran, pendapatan, ekonomi makro dan Sistem Neraca Nasional Indonesia.

¹¹ Sumitro, (1991), *Pengaruh Pajak Daerah terhadap Distribusi Pendapatan Masyarakat : Kasus Pajak Daerah di Yogyakarta*, Thesis Fakultas Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, tidak dipublikasikan, hal 29.

¹² Aris Ananta, (1995), "Prospect of Labour Market in Indonesia", makalah pada seminar *Building on Success : Maximizing the Gains from Deregulation*, Jakarta.

¹³ Nurimansjah Hasibuan, (1995), *Ekonomi Industri : Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, Jakarta, LP3ES.

besar tingkat pengangguran semakin besar ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan. Pengangguran ini tercipta akibat tenaga kerja yang tidak seluruhnya mampu terserap oleh lapangan kerja.

Meskipun tingkat pengangguran yang tinggi merupakan fenomena umum negara berkembang, namun keadaan pengangguran di Indonesia tidaklah menggembarakan. Pada tahun 1993 tingkat pengangguran mencapai 2,78 persen (3,65 juta orang). Tingkat pengangguran Indonesia ini tampak relatif rendah dikarenakan kriteria pengangguran yang digunakan adalah yang bekerja kurang dari 1 jam perminggu. Jika kriteria ini dinaikkan menjadi 15 jam, maka tingkat pengangguran tahun 1993 akan melonjak menjadi 11,81 persen (9,86 juta orang) dan 13,33 persen (11,15 juta orang) tahun 1994. Kenaikkan tingkat pengangguran ini akan semakin tinggi jika kriteria yang digunakan juga semakin tinggi, misalnya minimum

bekerja 35 jam per minggu (setengah menganggur/*under employment*). Dengan kriteria ini tingkat pengangguran akan berlipat 41,26 persen (32,7 juta orang) pada tahun 1993 dan 39,85 persen (33,35 juta orang) tahun 1994. Pada tahun 2000 dan 2010 angka ini diperkirakan masih akan cukup tinggi, yaitu 31,67 dan 29,45 persen. Angka-angka pengangguran ini tentunya akan lebih besar lagi jika dimasukkan pengangguran tersembunyi (*disguish unemployment*)

Dilihat dari struktur angkatan kerjanya, keadaan tenaga kerja Indonesia lebih memprihatinkan lagi. Pada akhir PELITA VI ini (1998/1999) angkatan kerja dengan pendidikan Sekolah Dasar akan mencapai porsi 60 persen, SLTP sekitar 17 persen, SLTA 14 persen, Akademi/diploma 5 persen dan 4 persen sarjana. Diperkirakan baru pada akhir PELITA X struktur tenaga kerja Indonesia akan membaik.¹⁴

Tabel 4
Potensi dan Problem Angkatan Kerja Indonesia

	1993	1994	2000	2010
Angkatan Kerja (juta orang)	70,25	83,70	97,38	125,71
Kesempatan Kerja (juta orang)	69,39	72,54	89,36	117,14
Pengangguran :				
1. Penganggur < 1 jam				
Absolut (juta orang)	2,20	3,65	1,30	1,63
Persen	2,78	4,37	1,33	1,30
2. Penganggur < 15 jam				
Absolut	9,86	11,15	8,02	8,57
Persen	11,81	13,33	8,24	6,82
3. Penganggur < 35 jam				
Absolut	32,7	33,35	30,84	37,02
Persen	41,26	39,85	31,67	29,45

Keterangan :

- Tahun 1993 dan 1994 data dari Sakernas 1993, 1994

- Tahun 2000 dan 2010 merupakan angka perkiraan

Depnaker

sumber : Pusat Informasi Kompas (1996)

¹⁴ _____, Harian KOMPAS, 21 November 1996, hal 17.

Transformasi Struktural

Proses transformasi struktur perekonomian Indonesia berjalan parsial. Perkembangan sektor industri dan jasa yang memberikan kontribusi semakin besar dalam Produk Domestik Bruto (PDB) tidak diimbangi dengan penyerapannya terhadap tenaga kerja. Jika pada tahun 1965 pertanian memiliki porsi 56 persen, sedangkan industri dan jasa masing-masing hanya 13 dan 31 persen, maka pada tahun 1992 pertanian memiliki porsi 19,6 persen, sedangkan industri dan jasa melonjak menjadi 40 dan 40,4 persen. Kedua sektor terakhir ini tingkat pertumbuhannya juga melebihi sektor pertanian. Namun demikian dalam hal penyerapan lapangan kerja pertanian nampak masih diandalkan. Pada tahun 1994 pertanian menyerap 46,22 persen angkatan kerja, sedangkan industri (pengolahan) hanya 13,24 persen. Terjadinya ketimpangan dalam pertumbuhan industri dan penyerapan lapangan kerja ini tentunya akan semakin meningkatkan tingkat pengangguran.

Tabel 5
Struktur Produk Domestik Bruto dan Laju Pertumbuhannya

SEKTOR	PANGSA DLM PDB		RATA-RATA PERTUMBUHAN	
	1965	1992	1965-80	1980-92
Pertanian	56,0	19,6	4,3	3,1
Industri	13,0	40,0	11,9	-6,1
(Manufaktur)	8,0	21,0	12,0	12,0
Jasa, dll	31,0	40,4	7,3	6,8

sumber: World Bank (1991;1994), sebagaimana dikutip Mudrajat (1996)

Tabel 6
Prosentase Penduduk yang Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan Utama

SEKTOR	1971	1980	1990	1994
1. Pertanian	67,04	56,30	50,43	46,22
2. Pertambangan	0,21	0,76	1,01	0,90
3. Industri Pengolahan	6,92	9,14	11,53	13,24
4. Listrik, gas dan air	0,09	0,13	0,20	0,22
5. Bangunan	1,72	3,23	4,13	4,34
6. Perdagangan	10,96	13,04	14,87	17,05
7. Transportasi-komuks	2,42	2,87	3,69	4,12
8. Perbankan, Keuangan-jasa	0,23	0,59	0,96	0,76
9. Pelayanan um dan jasa lainnya	13,95	13,95	13,18	13,13
JUMLAH	100	100	100	100
TOTAL KESEMPATAN KERJA	39.210	51.553	70.891	81.903

sumber: BPS, berbagai tahun

Pada sektor industri sendiri ketimpangan nampak lebih nyata. Strategi industrialisasi yang lebih mengandalkan akumulasi modal, proteksi dan teknologi tinggi telah memperlebar ketimpangan antara industri besar dan kecil. Nilai tambah yang disumbangkan industri besar memegang porsi 82,2 persen dari keseluruhan industri, sementara industri kecil dan rumah tangga hanya 6,8 dan 11,0 persen. Industri kecil memang tumbuh rata-rata 19,4 persen per tahun (1983-1994), tetapi industri besar ini dikuasai oleh segelintir konglomerat. Namun yang patut menjadi catatan, industri kecil mampu menyerap tenaga kerja lebih dari dua kali lipat industri besar.

Tabel 7
Kontribusi Industri terhadap Tenaga Kerja dan Nilai Tambah

	Unit Usaha		Tenaga Kerja		Nilai Tambah	
	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen	Jumlah	Persen
Industri Menengah – Besar	12.765	0,8	1.691.435	32,7	9.348.483	82,2
Industri Kecil	94.534	6,2	770.144	14,9	775.304	6,8
Industri Rumah Tangga	1.416.935	93,0	2.714.264	52,4	1.254.419	11,0
JUMLAH	1.524.234	100	5.275.843	100	11.378.206	100

sumber : BPS, sebagaimana dikutip Mudrajad (1996)

Struktur industri di Indonesia belum dalam (*shallow*) dan bersifat dualistik. Pemerintah sangat giat dalam membangun industri besar, namun tampaknya juga memiliki kekhawatiran akan matinya industri kecil. Hal ini nampak dari ketidakkonsistenan kebijakan yang diterapkan, sehingga pengembangan industri kecil ini nampak setengah hati. Berbagai studi dengan memanfaatkan tabel input-out put menunjukkan bahwa kaitan ekonomis antara industri kecil-menengah-besar masih amat minim, kecuali untuk subsektor makanan, produk kayu dan kulit. Hal ini masih diperparah oleh strukturnya yang kuasi monopolistik dan oligopolistik.¹⁵

PERDAGANGAN BEBAS DAN DILEMA KEBIJAKAN

Problematika pelik lain yang kini harus dihadapi oleh Indonesia adalah perdagangan bebas dunia. Sebagai salah satu negara pelopor berdirinya APEC dan AFTA, maka mau tak mau Indonesia harus berdiri di garis depan dalam menciptakan perdagangan dunia yang bebas. Meskipun

harus diakui kepeloporan Indonesia dalam APEC, AFTA atau WTO lebih dikarenakan tekanan eksternal, namun kenyataan ini telah menjadi pilihan yang tak terhindarkan. Resikonya adalah, mau tak mau, siap tak siap harus menghadapi persaingan global ini. Lalu pertanyaannya adalah bagaimana kesiapan kita?

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Institute for Management Development* (IMD) - suatu lembaga riset yang berpusat di Swiss - kinerja ekonomi internasional Indonesia mengalami penurunan dalam dua tahun terakhir. Selain itu posisi internasional Indonesia juga berada pada strata bawah, bahkan di bawah beberapa negara tetangga dekat.

Indikator yang disusun berdasarkan 225 kriteria dalam delapan faktor ini menempatkan Indonesia pada peringkat 33 pada tahun 1995, dan kemudian turun

¹⁵ Mudrajad Kuncoro, (1996), "Struktur dan Kinerja Industri Indonesia setelah 50 Tahun Merdeka : Adakah Peluang Industri Kecil?", *Jurnal Ekonomi*, Fakultas Ekonomi UII, Tahun II vol. 7

Tabel 8
Peringkat Daya Saing Negara-negara Asia

Negara	Peringkat Keseluruhan		Kekuatan ekonomi domestik		Kemampuan menembus pasar internasional		Sumber daya manusia	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Singapura	2	2	2	3	2	1	1	8
Hongkong	3	3	3	8	3	4	19	22
Jepang	4	4	4	5	9	14	6	4
Taiwan	11	18	7	11	14	26	18	16
Malaysia	21	23	5	7	21	16	25	34
Korsel	24	27	6	4	34	43	21	21
Thailand	26	30	9	12	22	33	26	40
Indonesia	33	41	27	25	32	37	44	45
Cina	34	26	12	1	27	23	40	35
Filipina	35	31	33	29	29	31	43	38
India	39	38	28	32	40	41	47	44

sumber : World Competitiveness Report 1996, sebagaimana dikutip Kompas, 22 November 1996

menjadi 41 pada tahun 1996 dalam daya saing secara keseluruhan. Peringkat daya saing Indonesia ini nampak tertinggal jauh dibandingkan dengan beberapa negara Asia lainnya, bahkan dengan sesama anggota ASEAN. Memang pada tahun 1995 Filipina berada dua peringkat di bawah Indonesia, namun tahun 1996 Filipina melompat sejauh sepuluh peringkat di atas peringkat 27 menjadi 25, akan tetapi tetap masih cukup rendah peringkatnya. Kemampuan menembus pasar internasional juga mengalami penurunan yang cukup drastis. Hal ini terbukti dengan kenyataan bahwa dalam tiga tahun terakhir nilai ekspor Indonesia mengalami kemerosotan. Lemahnya daya saing ini tentunya menimbulkan pesimisme tentang prospek Indonesia dalam perekonomian internasional.

Persiapan Indonesia dalam menyongsong perdagangan bebas dunia terlihat seperti setengah hati, tidak sistematis dan tidak konsisten. Sikap

setengah hati ini muncul karena masih adanya tarik ulur dan silang pendapat tentang keikutsertaan Indonesia dalam perdagangan global ini. Keraguan akan kemampuan daya saing internasionalnya (terlebih jika memperhatikan kesiapan industri dalam negeri) di satu sisi, dan di sisi lain bersamaan dengan tuntutan internasional telah menempatkan Indonesia pada posisi yang dilematis.¹⁶ Akibat dari posisi ini kebijakan pemerintah seringkali ambivalence dan berwajah ganda (*double face*), dalam arti memiliki dua tujuan yang kontradiktif. Misalnya, kebijakan meningkatkan persaingan sekaligus melindungi pelaku dalam negeri. Kondisi

¹⁶ Kepeloporan Indonesia dalam APEC ternyata telah melahirkan/mendorong sikap Indonesia untuk selalu mempropagandakan perdagangan internasional, meskipun dalam waktu bersamaan seringkali muncul kekhawatiran akan perdagangan internasional. Dalam konteks ini propaganda Indonesia untuk perdagangan bebas sebenarnya lebih bermuatan politis daripada ekonomi.

ini masih diperburuk oleh banyaknya sikap pemburu rente (*rent seeking*), kolusi serta korupsi, sehingga kebijakan ekonomi sering tidak konsisten. Di sini pertimbangan faktor-faktor politis seringkali bercampur aduk dengan pertimbangan ekonomis. Kebijakan pengembangan industri otomotif nasional yang tertuang dalam Inpres No 2/1996 merupakan contoh dari ketidak konsistenan Indonesia. Pemerintah juga tidak memiliki konsep yang sistematis dan strategis dalam mempersiapkan perdagangan bebas. Kebijakan yang ada seringkali hanya bersifat antisipatif dan reaktif, hanya merespon fenomena-fenomena eksternal kontemporer.

Persiapan Indonesia menjadi semakin rumit lagi karena dalam waktu bersamaan dihadapkan pada masalah-masalah domestik yang serius. Masalah-masalah domestik seperti tingginya pengangguran, kemiskinan, distribusi pendapatan yang timpang, serta buruknya kinerja industri kecil dan rumah tangga seringkali memerlukan penyelesaian yang bersifat kontradiktif terhadap perdagangan bebas. Untuk unggul dalam persaingan Indonesia membutuhkan industri-industri yang kompetitif, teknologi memadai dan sumber daya manusia yang berkualitas, namun dalam waktu bersamaan juga harus menciptakan lapangan kerja yang mampu menampung angkatan kerja lulusan SD dan juga mengembangkan industri kecil yang tengah sekarat. Kenyataan ini menempatkan Indonesia pada posisi yang dilematis.

HUTANG LUAR NEGERI

Indonesia merupakan salah satu dari negara berkembang yang pembangunan

ekonominya banyak ditopang oleh hutang luar negeri. Dalam percaturan internasional, bersama negara-negara MBA (Meksiko, Brasil dan Argentina) Indonesia termasuk empat pengutang terbesar di dunia. Hutang luar negeri Indonesia kini telah mencapai sekitar US\$ 100 milyar, suatu kuantitas yang dipandang dunia internasional amat besar. Beberapa masalah penting berkaitan dengan masalah hutang ini antara lain: *efeknya terhadap defisit transaksi berjalan, negative net transfer, dan capital flight*. Selain itu tingkat *Debt Service Ratio* Indonesia sudah mencapai 32 persen, yang berarti sepertiga dari ekspor bersih harus digunakan untuk membayar hutang luar negeri. Angka DSR Indonesia ini amat tinggi sehingga dikhawatirkan akan memperburuk kinerja perekonomian Indonesia.

SIMPULAN

Kinerja perekonomian Indonesia dalam tiga dasawarsa terakhir cukup baik, bahkan termasuk dalam *High Performing Asian Economies (HPAEs)*. Namun demikian, masih terdapat beberapa masalah yang harus diselesaikan dengan serius, seperti distribusi pendapatan yang makin timpang, kemiskinan yang cukup besar (absolut dan relatif), tingkat pengangguran tinggi, tingginya hutang luar negeri, serta rendahnya daya saing internasional. Kebijakan pemerintah dalam mempersiapkan perdagangan bebas selama ini seringkali tidak sistematis dan strategis, serta tidak konsisten.

Indonesia memang dihadapkan pada posisi yang dilematis terhadap masalah-masalah yang dihadapi, sehingga tidak mudah menciptakan kebijakan yang tepat.

Di satu sisi harus menuntaskan masalah-masalah domestik, di sisi lain punya beban "moral" untuk memelopori perdagangan bebas. Padahal, penyelesaian masalah-masalah ini kadangkala kontradiktif, sebagai misal kebijakan pemerataan pendapatan harus berhadapan dengan pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, kita tidak menginginkan pemerataan tanpa pertumbuhan, sebab hal ini hanya berarti pemerataan kemiskinan (*shared poverty*). Jadi masalahnya adalah bagaimana menciptakan kebijakan yang dapat menyeleraskan berbagai kepentingan, *growth with equity* maupun *domestic with international*. Penyelesaian masalah domestik menjadi lebih rumit karena masih banyaknya *rent seeking*, kolusi dan korupsi sehingga meningkatkan *high cost economy*. Untuk itu beberapa saran yang dapat diajukan antara lain:

- (1) Pemerintah perlu menyusun kebijakan ekonomi yang lebih sistematis dan strategis dalam menghadapi perdagangan bebas, dimana industri yang bernilai strategis dikembangkan secara serius dan yang tidak strategis dihapus. Industri yang dipilih ini harus memiliki dimensi jauh ke depan.
- (2) Pemerintah perlu menerapkan dengan lebih tegas strategi pembangunan *Growth with Equity*
- (3) Dalam penerapan kebijakan pemerintah harus konsisten, termasuk memberantas kolusi dan korupsi yang banyak melibatkan pejabat serta keluarga dan koleganya.
- (4) Dalam hal terdapat kontradiksi antara kepentingan domestik dengan kepentingan asing/internasional, maka kepentingan domestik harus

diutamakan.

- (5) Perlu pengendalian ketat terhadap utang luar negeri, baik pemerintah maupun swasta, serta meningkatkan kemandirian pembiayaan pembangunan. Perlu upaya-upaya diplomatik untuk mengurangi beban hutang ini demi kepentingan perekonomian dalam negeri.

Yang paling penting adalah adanya suatu tekad yang kuat dan "konsensus nasional", dengan menghindarkan sikap memburu kepentingan pribadi dan golongan, untuk memajukan perekonomian nasional. Dalam hal ini keteladanan dari pemerintah merupakan salah satu kunci yang menentukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arndt, HW, (1991), *Pembangunan Ekonomi Indonesia : Pandangan Seorang Tetangga*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Ananta, Aris, (1995), "Prospect of Labour Market in Indonesia," makalah pada seminar *Building on Success: Maximizing the Gains from Deregulation*, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik, (1991), *Kemiskinan dan Pemerataan Pembangunan di Indonesia 1976-1990*, Jakarta.
- Esmara, Hendra, (1986), *Perencanaan dan Pembangunan di Indonesia*, Jakarta, Gramedia.
- Hasibuan, Nurimansjah, (1995), *Ekonomi Industri : Persaingan, Monopoli dan Regulasi*, Jakarta, LP3ES.
- Kuncoro, Mudrajad, (1994), "Structural Adjustment in Indonesia: a Survey of Recent Development", *Gadjah Mada*

- Bussines Review*, Yogyakarta, No. 5/III/Januari.
- _____, (1996), "The Meaning of Development", *International Development Review*.
- Sukirno, Sadono, (1985), *Ekonomi Pembangunan : Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan*, Jakarta, Lembaga Penerbitan FE UI.
- Sumitro, (1991), *Pengaruh Pajak Daerah terhadap Distribusi Pendapatan Masyarakat : Kasus Pajak Daerah di Yogyakarta*, Thesis Fakultas Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, tidak dipublikasikan.
- World Bank, (1993), *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, Singapore, Oxford University Press.
- _____, (1991), *World Development Report 1991*
- _____, (1996), *Far Eastern Economic Review*, Hongkong, Juli
- _____, *Harian KOMPAS*, 21 November 1996.
- _____, *Harian KOMPAS*, 22 November.